



Stress, stress, stress...La municipalité de Toulouse face à la crise financière, à la crise urbaine et à la crise économique entre 1910 et 1940

Jean-Yves Nevers

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers. Stress, stress, stress...La municipalité de Toulouse face à la crise financière, à la crise urbaine et à la crise économique entre 1910 et 1940. 2008. halshs-00277247

HAL Id: halshs-00277247

<https://shs.hal.science/halshs-00277247>

Preprint submitted on 5 May 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Stress, stress, stress...

***La municipalité de Toulouse face à la crise financière,
à la crise urbaine et à la crise économique entre 1910 et 1940 ****

SAISON des BAINS de MAIRE



— C'est dans tout ça qu'il va falloir nager !....

La nouvelle municipalité socialiste face aux problèmes communaux
Caricature parue dans le Cri de Toulouse du 20 juin 1925

* Version révisée d'une communication au colloque international *Crise et politiques locales*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, octobre 1984.

1984

Introduction

Une recherche historique sur la gestion municipale et les politiques locales dans la conjoncture des années 1910-1940 est pleine d'enseignements. Elle nous apprend que les débats politiques d'aujourd'hui font écho à ceux d'hier. Par exemple comment n'être pas étonné par cette déclaration très néolibérale d'un élu local réclamant en 1920 moins de fonctionnaires mais plus... de policiers, ou par la révolte antifiscale de la Ligue des Contribuables exigeant en 1931 une baisse des impôts locaux, ou encore par l'exacerbation, entretenue et exploitée par les mouvements fascistes, des corporatismes et de la xénophobie à l'encontre des travailleurs immigrés. Face à la crise ou plutôt aux trois crises, crise fiscale des années 1910, crise économique des années 1930 et crise urbaine (du logement, des transports et des modes de vie...), face aux politiques étatiques d'austérité qui en 1934 et en 1938 par exemple imposent aux communes une réduction de leurs dépenses, toutes les alternatives et les stratégies présentées aujourd'hui par certains comme autant d'innovations en rupture avec les "vieux" schémas du passé semblent avoir été formulées. Aux stratégies conservatrices de *retrenchment*, de privatisation et de dérégulation sont opposées des politiques progressistes de relance par le financement de grands travaux, d'élargissement de l'intervention du secteur public ou de création d'emplois d'intérêts locaux pour résorber le chômage.

Ce texte présente quelques uns des résultats d'une recherche monographique sur les transformations de l'administration municipale et l'évolution des politiques locales dans une grande ville du Sud Ouest de la France, Toulouse, depuis la fin du XIXème siècle.¹ L'analyse des finances communales en longue durée, depuis un siècle, permet de périodiser le développement de l'interventionnisme municipal, l'évolution des contraintes financières et de dégager des modèles de stratégie de gestion. Le rapprochement de ces indicateurs avec diverses données concernant les problèmes et enjeux urbains, les processus politiques locaux et les caractéristiques organisationnelles

¹ Divers résultats de cette recherche qui se prolonge par une étude sur la période actuelle (1971-1984) ont fait l'objet de publications : *Systèmes politico-administratif communal et pouvoir local, étude d'un cas : la municipalité radicale socialiste de Toulouse*, thèse de 3ème cycle, Université de Toulouse-le-Mirail, 1975, 446 p. *Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse*, Revue française de Science Politique, n° 3, juin 1983. *Budgets communaux et gestion municipale à Toulouse de 1945 à 1980*, Revue géographique des Pyrénées et du Sud Ouest, t. 54, n° 1, 1983. *Management and change in French cities*, in *Urban Innovation as Response to Fiscal Strain*, Berlin, 1984.

de l'administration communale peut déboucher sur une meilleure compréhension de la dynamique du développement des interventions locales et de leur place dans l'élargissement du rôle de l'Etat.

Une comparaison entre les indicateurs budgétaires concernant Toulouse et les séries statistiques publiées par André et Delorme démontre la bonne "représentativité" du cas étudié ici : l'évolution des dépenses de la commune de Toulouse est très proche de l'évolution des dépenses de l'ensemble des collectivités locales françaises, départements et communes (voir annexes : graphiques).² Cette congruence qui n'est certainement pas fortuite constitue un sujet de réflexion sur les effets réels de la diversité sociologique et politique des collectivités locales et sur la marge possible d'autonomie des agents locaux quant à l'élaboration et l'application de stratégies et de politiques originales. Il ne faudrait pas en conclure hâtivement cependant à une absence d'autonomie locale et au poids décisif de la politique étatique lié à la centralisation française. Il est probable que la stratégie de gestion de la grande majorité des municipalités soit assez homogène parce qu'elles doivent faire face à des problèmes et à un système de contraintes semblables. Seules des études comparatives pourraient nous en dire plus.

Si on considère l'évolution en longue durée des dépenses locales de Toulouse et de l'ensemble des collectivités locales françaises on voit nettement se dessiner trois grandes phases (graphique 1). Avant la première guerre mondiale les dépenses augmentent régulièrement, à un rythme fort modéré à Toulouse, inférieur à celui de l'ensemble des collectivités locales, dû essentiellement à la presque stagnation de la population communale. Les années 1950 marquent une rupture qui amorce un processus de croissance extrêmement soutenu lequel ne s'infléchit qu'au tournant des années 1980.

L'évolution des dépenses locales entre 1914 et 1950 apparaît singulièrement chaotique : à une phase de régression puis de stagnation succède en 1925 une décennie de croissance très élevée, puis les dépenses entrent dans une nouvelle phase de régression et de stagnation.

² R. DELORME, C. ANDRE, 1983, L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1970-1980, Seuil.

Figure 1

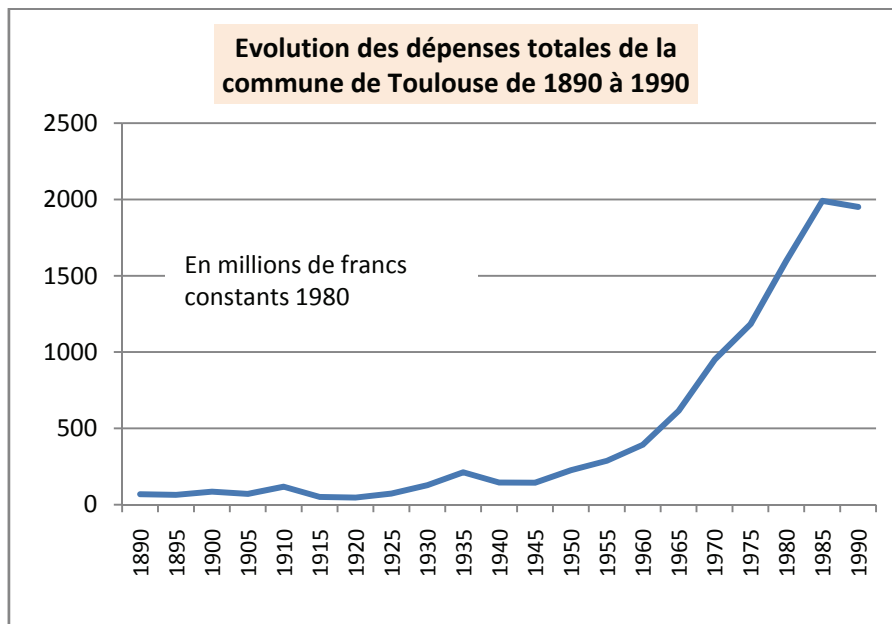
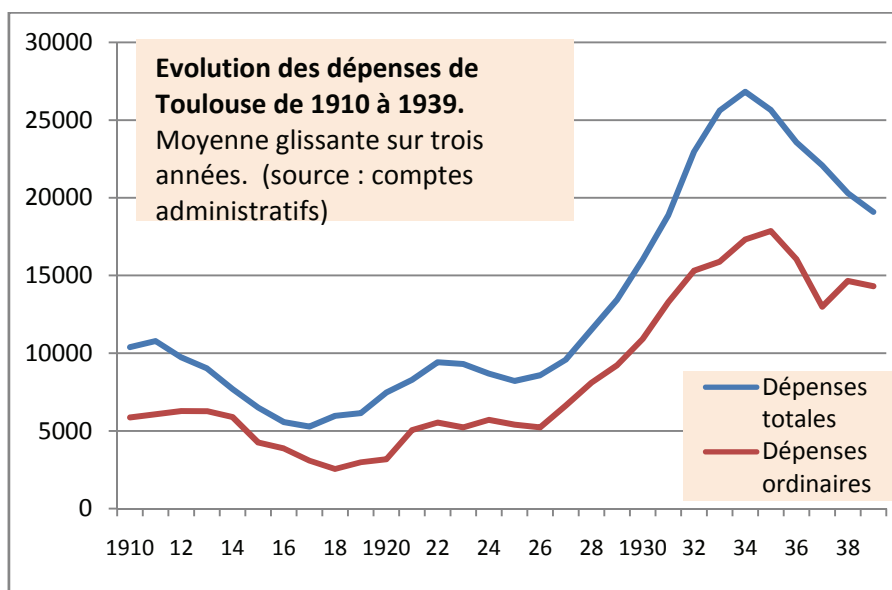


Figure 2



Les dépenses de l'Etat central connaissent dans cette période des fluctuations similaires mais en décalage avec celles de collectivités locales, décalages très importants pour comprendre l'évolution des rapports entre les communes et l'Etat et l'articulation entre les politiques locales et les gestions gouvernementales. Ainsi constate-t-on une baisse sensible de la part des dépenses locales dans le total des dépenses publiques entre 1912 et 1922 (de 30 à 14,3 %) puis une progression de même

ampleur jusque en 1935 (27,2 % des dépenses publiques totales et 37,5 % des dépenses civiles) suivie d'une chute considérable après la deuxième guerre (9,1 % en 1947). La période à laquelle nous nous intéressons est donc encadrée par deux phases d'extrême centralisation du financement public, indiscutablement liée à l'économie de guerre et de reconstruction. Elle est par contraste une période où le poids des politiques locales est important, surtout dans les années 1932-1935 c'est-à-dire au sommet de la crise économique.³ En 1935 le pourcentage des dépenses locales par rapport à la production intérieure brute atteint un niveau sans précédent (8,3 %) et qui ne sera dépassé que trente années plus tard, en 1964.⁴

I. La crise fiscale des années 1910-1925

La conjoncture des années 1910-1925 est une des périodes les plus difficiles de l'histoire de la municipalité de Toulouse comme du reste, de la plupart des municipalités françaises. Cette période est caractérisée par une très grave crise fiscale qui déstabilise les équilibres budgétaires et remet en cause les comportements traditionnels des élus locaux qui avaient assuré pendant de longues années une gestion prudente des finances communales.

La phase aiguë de cette crise se situe dans l'immédiat après-guerre mais les prémisses en sont repérables dès avant 1910. De 1918 à 1920 la ville est dans une situation de faillite, les ressources propres sont insuffisantes pour couvrir les dépenses de fonctionnement qui dans un contexte d'hyperinflation connaissent une croissance vertigineuse (+ 82,7 en 1919/18).⁵ Pendant ces trois années la municipalité doit emprunter 15,5 millions de francs soit à peu près 20 % de ses recettes totales cumulées à des taux d'intérêts très supérieurs à ceux d'avant-guerre (7 % contre 4 % en moyenne)

³ Indice de la production industrielle (1938 = 100) 1930 : 106 ; 1932 : 77,5 ; 1934 : 79,5 ; 1937 : 103. Le chômage atteint son niveau maximum en 1936.

⁴ Dépenses locales par rapport à la production intérieure brute 1964 : 8,6 % ; 1974 : 9,1 %. En 1980 environ 10 % (8,1 % du produit intérieur brut). D'après ANDRE et DELORME.

⁵ Ressources propres : ressources totales diminuées des emprunts. La comptabilité communale de l'époque distingue des recettes ordinaires : revenus des services, taxes municipales (dont octroi) et fiscalité directe affectée à des dépenses obligatoires, des recettes extraordinaires : fiscalité directe affectée au remboursement des emprunts puis pour insuffisance de ressources au budget ordinaire. Des recettes sont également inscrites au budget supplémentaire, il s'agit de "restes à recouvrer" et des emprunts et subventions occasionnels. Ce budget est voté à la clôture du compte administratif de l'année précédente et utilise également les excédents.

(7).⁶ Ces emprunts essentiellement consacrés à combler les déficits budgétaires et à rembourser les annuités de la dette dont le paiement avait été différé pendant la guerre pèseront lourds sur les budgets des années 1920 : la charge de la dette pourtant allégée par l'inflation persistante absorbe plus de 20 % des ressources propres en 1922.

Nous ne pouvons ici approfondir l'analyse de cette situation très souvent présentée, à juste titre, comme l'origine d'une crise permanente des finances locales et attribuée, à notre avis à tort, à un accroissement brutal des dépenses communales lié soit à des charges nouvelles créées pendant les hostilités, soit à l'application des lois sociales votées à partir de 1890 par le parlement et mises à la charge presque exclusive des collectivités locales, soit encore à l'amélioration des salaires et des conditions de travail des employés communaux.⁷ Cette explication paraît très insuffisante et même erronée. Certes, l'accélération de l'inflation provoque à partir de 1916 l'"*emballement budgétaire*" signalé par Jean-Claude Thoenig mais cette croissance spectaculaire des dépenses ne correspond nullement à un élargissement sensible des charges et de l'interventionnisme municipal.⁸ Le volume des dépenses sociales en francs constants est en diminution de 20 % entre 1910 et 1920. Cette réduction des dépenses sociales serait encore plus importante si on en avait soustrait l'importante "*indemnité de vie chère*" versée au personnel communal pour compenser la baisse de son pouvoir d'achat. Par ailleurs, dès 1912, la municipalité a abandonné tout programme d'équipement et comprimé ses dépenses aux seules dépenses minimales d'entretien du patrimoine communal. De la sortie de la guerre à 1926 les dépenses totales et les dépenses de fonctionnement restent à un niveau inférieur à celui atteint en 1910-12.

En réalité, la crise financière des années 1910 est essentiellement une **crise fiscale** moins liée à une forte croissance des dépenses sous l'impulsion des demandes locales ou des transferts de charges qu'à la rigidité et au blocage du système fiscal local dans un contexte de réduction du pouvoir d'achat de la plus grande partie de la population. En fait, les premiers symptômes d'un *stress financier* qui conduit à la crise aiguë des années 1918-1920 se manifestent dès 1907 année où pour la première fois

⁶ Indice de la valeur du FRANC (1914 = 100) 1915 : 73, 1917 : 47, 1919 : 33 , 1920 : 23.

⁷ J. C. Thoenig, *Le marché politique et l'allocation bureaucratique sous la IIIème République*, in Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'Etranger, GRAL LITEC, 1981. L'auteur évoque l'exemple de la commune de Nantes.

⁸ Lois sur l'assistance aux vieillards, infirmes et nécessiteux, femmes en couches, aliénés etc..., JC. Thoenig, déjà cité.

apparaît un déficit réel du budget.⁹ Ce déficit sera suivi en 1908 de la création, également pour la première fois, de nouvelles ressources pour insuffisance de revenu.¹⁰ En dépit de ces recettes supplémentaires un déficit réel réapparaît en 1910 et se maintient jusque en 1922. Seule la suspension du paiement de la dette entre 1914 et 1918 puis les emprunts permettent de présenter des budgets en équilibre formel. Ajoutons que cet état de stress devient une donnée quasi constante de la situation financière de la ville jusque en 1940 : à six reprises le budget présente un déficit réel entre 1925 et 1940. Cette remarque permet de conclure que la crise fiscale des années 1910 n'est pas fondamentalement la conséquence directe de la première guerre, ni d'un emballement « inflationniste » des dépenses.

La rigidité du système fiscal local a des aspects "techniques" liés à son assiette, très souvent évoqués mais elle est aussi et surtout l'expression de rapports de forces entre intérêts sociaux contradictoires. La principale ressource locale provient, avant la guerre, des taxes d'octroi dont le produit représente près de 60 % des ressources propres en 1900. C'est un impôt indirect extraordinairement archaïque. Les taxes sont prélevées aux portes de la ville sur les marchandises importées. Le service chargé de les percevoir occupe près de 25 % du personnel communal et son coût de fonctionnement absorbe environ 20 % du produit récolté (jusqu'à 62 % en 1920 !). Cette taxe variable selon les denrées mais non proportionnelle à leur prix, a un rendement qui évolue à peu près en fonction de la croissance de la consommation des ménages en période de stabilité des prix mais qui est fortement régressif en période inflationniste. Les autres ressources communales, revenus des services et des biens communaux et fiscalité directe, rattachée à d'anciennes impositions d'Etat (les centimes additionnels) sont plus souples et plus évolutifs. L'augmentation des impôts directs par création de nouveaux centimes est cependant étroitement surveillée par le pouvoir central.

Mais ce qui nous paraît fondamental pour comprendre la crise fiscale c'est l'ensemble des intérêts sociaux contradictoires qu'elle met en jeu, les luttes politiques et les mouvements sociaux qui se développent autour du système fiscal et de son changement. On ne peut comprendre comment ce système a été maintenu aussi

⁹ La loi impose le vote du budget en équilibre. Cet équilibre peut dissimuler un déficit réel. Un indicateur approximatif de ce déficit (ou excédent) réel est obtenu en soustrayant les recettes ordinaires et extraordinaires aux dépenses du même type.

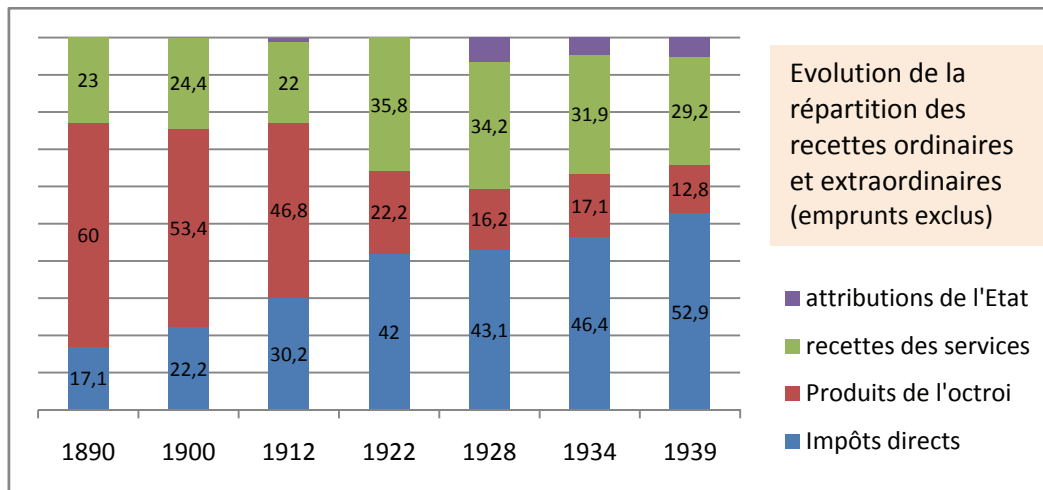
¹⁰ Voir note 5

longtemps (les octrois ne sont supprimés qu'en 1941) en dépit des multiples projets de réformes et des polémiques auquel il a donné lieu, si on n'analyse pas, outre ses aspects "techniques", les configurations d'intérêts sociaux qui ont conduit à son maintien mais aussi à son évolution interne.

Cette configuration oppose trois grandes forces sociales : les milieux populaires, directement frappés dans leur consommation quotidienne et mobilisés politiquement pour la suppression des octrois, (c'est une des première mesure prise par la Commune de Paris en 1871), les couches de la petite et moyenne bourgeoisie foncière et rentière attachées au maintien du système fiscal dans sa structure d'avant-guerre et fortement opposées à une fiscalité directe qui pèserait surtout sur les patrimoines fonciers et immobiliers et enfin la bourgeoisie industrielle favorable à une modernisation du système fiscal local et notamment à la modernisation du système fiscal par la création d'un impôt sur le revenu. Ce n'est certainement pas un hasard si l'octroi a été supprimé dans des villes comme Lyon (avant la guerre), Bordeaux et Grenoble (après la guerre), alors qu'il s'est maintenu dans des villes comme Toulouse où prédomine la petite bourgeoisie foncière et rentière. La politique fiscale des municipalités radicales en place de 1884 à 1906 à Toulouse a privilégié l'augmentation des droits d'octroi afin d'éviter le recours à l'augmentation des centimes. Le développement à partir de 1890 d'un véritable mouvement populaire pour la suppression des octrois illustre bien la nature de l'enjeu social qui sous-entend la crise financière des années 1910.

En dépit de la résistance de la petite bourgeoisie traditionnelle, la crise aiguë des années 1918-1920 provoque une modification profonde de la structure interne de la fiscalité locale. La part des produits de l'octroi passe de 57,5 % à 22,2 % des ressources propres et celle des impôts directs de 22 à 42 %. Autre changement notable : l'importance prise par des attributions de l'Etat destinées à compenser certaines taxes supprimées par le gouvernement comme les taxes d'octroi sur les boissons dites hygiéniques (dont le vin). La diminution, constante jusqu'en 1938, de la part de ces compensations créé un nouvel élément de tension entre l'Etat et les communes.

Figure 3



Pendant cette période, les transformations de la fiscalité locale sont beaucoup plus importantes que les changements des fonctions et de l'interventionnisme municipal. L'évolution de la répartition des dépenses de fonctionnement entre 1905 et 1925 montre que dans le cadre d'une faible croissance globale, les changements les plus notables concernent la croissance de la part des dépenses affectées à l'entretien du patrimoine communal et aux infrastructures urbaines. Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus large induite directement par l'urbanisation. La première municipalité socialiste élue entre 1906 et 1908 a été à l'origine de la création de quelques services nouveaux : les pompes funèbres municipales et un service de nettoyage et de ramassage des ordures ménagères, innovations qui ne se sont pas imposées sans mal. La création de ces deux services entre pour une grande part dans la croissance des effectifs du personnel municipal. La part des dépenses sociales est stable, ce qui confirme ce qui est dit plus haut sur l'impact limité des nouvelles lois sociales votées par le parlement avant la guerre et mises à la charge des communes.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement (difficilement isolables dans la comptabilité communale de l'époque) elles sont extrêmement réduites entre 1912 et 1925. La municipalité conservatrice élue en 1919 consacre tous ses efforts à l'"assainissement" de la situation financière et réduit fortement les investissements pour limiter l'endettement : aucun emprunt n'est réalisé en 1922 et 1923. L'absence de politique d'équipement pendant près de 15 années alors que s'amorce dès avant la guerre un processus de croissance démographique et d'urbanisation périphérique est une des causes essentielles de la gravité de la crise urbaine des années 1920 et 30.

Il est intéressant de noter ici que pendant ces années d'après-guerre s'élabore dans les milieux conservateurs une nouvelle conception de la gestion locale qui non seulement combat le "*socialisme municipal*" mais rejette aussi l'idéologie du "service public" largement acceptée à la fin du XIXe siècle par les élites politiques de la bourgeoisie locale. Apparaît alors, au moment où le mouvement socialiste vit une de ses plus graves crises, une volonté de privatisation et de « dé-municipalisation » des services existants, de réduction des services offerts et de compression des effectifs du personnel.¹¹ Ce n'est pas un hasard si le Conseil d'Etat, organe tutélaire suprême des collectivités locales, dominé par les forces les plus conservatrices fait prévaloir dans les années 1920 des positions ultralibérales parfois même en opposition avec la politique gouvernementale.¹² Cependant cette nouvelle orientation ne se concrétise que très partiellement, les pratiques réelles restent très en deçà des objectifs affichés. C'est qu'en effet, dans la conjoncture des années d'après-guerre la municipalité conservatrice doit compter avec des rapports de force politiques en évolution rapide (lutttes sociales, victoire du cartel des gauches) et composer aussi avec les exigences de ses propres pratiques politiques largement fondées sur le clientélisme et difficilement compatibles avec une réduction brutale des dépenses locales et des effectifs du personnel communal.

¹¹ Le maire (radical) déclare prendre " *l'engagement solennel de restreindre nos dépenses et diminuer nos charges dans la plus large mesure possible et de veiller à ce que l'esprit d'économie préside à tous nos actes*" L'adjoint délégué au finances, président de l'Association des propriétaires et le président de la commission des finances, professeur de droit, tous deux conservateurs, proposent un programme très complet d'assainissement des finances de la ville, programme qui comprend des mesures de compression des effectifs du personnel, de privatisation et de gel des salaires (Bulletin municipal de la ville de Toulouse, séance du 19/12/1920).

¹² En particulier au sujet des décrets de 1926 qui élargissent les possibilités d'interventions des communes et dont le conseil d'Etat fera une interprétation très restrictive. Voir J. M. PONTIER, 1978, L'Etat et les Collectivités locales, LGDJ. M. BOURJOL, 1975, La réforme municipale, Berger-Levrault.

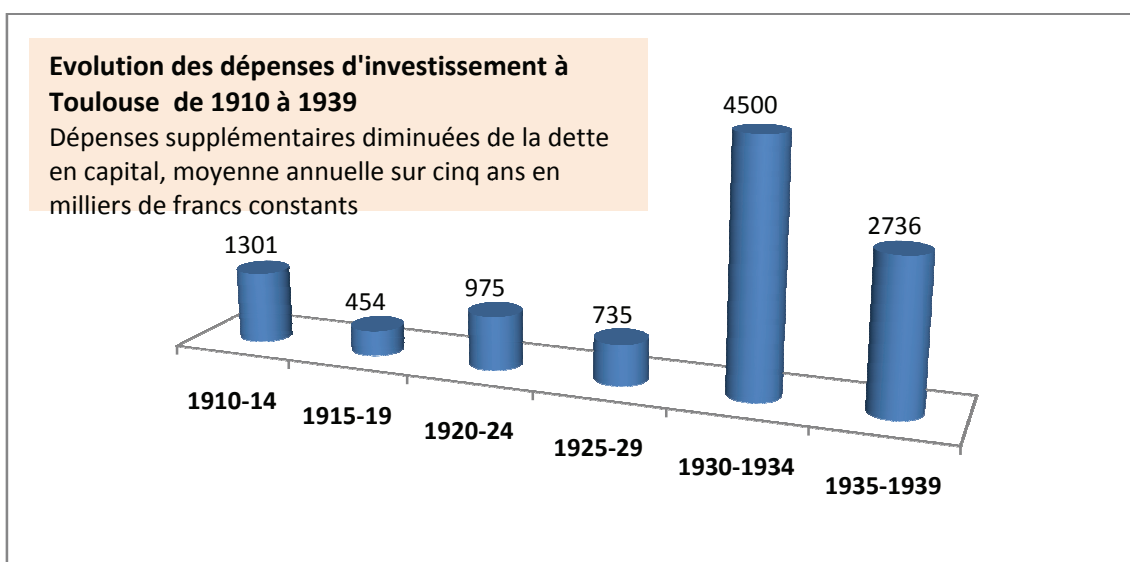
II. Crise urbaine, pression des besoins et dynamique des dépenses locales

Comme on l'a déjà souligné l'évolution des dépenses locales à Toulouse, comme dans l'ensemble des collectivités locales françaises entre 1925 et 1948, fait apparaître deux phases très nettement distinctes. Les années 1932-33-34 marquent l'apogée d'un processus très vigoureux de croissance des dépenses communales. Les dépenses de fonctionnement augmentent jusqu'en 1935, à un rythme ralenti à partir de 1932, tandis que les dépenses totales qui intègrent les charges de la dette et les dépenses d'investissement culminent en 1933, se stabilisent en 1934 puis régressent (en francs constants) assez fortement jusqu'en 1939.

Pour mieux saisir le comportement conjoncturel de la municipalité pendant cette époque à forte turbulence monétaire, considérons d'abord l'évolution des dépenses année par année. On constate d'abord une divergence entre la courbe des dépenses totales et celle des dépenses de fonctionnement. Ces dernières croissent régulièrement à partir de 1925 et jusque en 1931. Située dans la conjoncture de stabilisation des prix conduite par Poincaré après la chute du Cartel des gauches, cette croissance correspond à un processus réel d'élargissement de l'interventionnisme municipal. La courbe s'infléchit en 1932 et jusqu'en 1936 la progression des dépenses est très faible. Cette période correspond à la politique de rigueur des gouvernements conservateurs qui prend même un aspect brutal en 1934, lorsque le gouvernement impose par décret une réduction d'environ 5 % des dépenses des collectivités locales. La très forte hausse de 1937 enregistre la poussée inflationniste des années 1936 et 1937 qui sera suivie par une stabilisation. On voit que l'évolution des dépenses de fonctionnement est extrêmement dépendante du mouvement des prix, ce qui ne saurait surprendre puisque la grande masse de ces dépenses est constituée par les rémunérations du personnel communal (54,4 % des dépenses en 1938) et les consommations des différents services. La marge de manœuvre des équipes municipales est d'autant plus limitée que le personnel est organisé depuis les années 1910 dans un puissant syndicat qui impose un réajustement des salaires à l'évolution des prix en période d'inflation et s'oppose à toute réduction en période de déflation. C'est du reste dans ces dernières périodes que l'on observe des gains réels de pouvoir d'achat.

Beaucoup plus significative du comportement conjoncturel de la municipalité est la courbe des dépenses d'équipement (appréciées ici par le différentiel entre dépenses totales et dépenses de fonctionnement). Celles-ci s'accroissent d'une façon spectaculaire dans la conjoncture d'aggravation de la crise économique (1932-1933), se maintiennent à un haut niveau à l'inverse des dépenses de fonctionnement et en dépit de la conjoncture déflationniste. La période du Front Populaire se manifeste ensuite effet par une certaine reprise des investissements qui est la traduction des premières mesures de la politique anticrise de la municipalité socialiste. La confrontation de ces différentes données nous permet de dégager une périodisation plus subtile. Il existe cependant une large continuité dans la gestion municipale pendant toute la période : la politique anticrise des années 1932-35 n'est en réalité, dans son contenu, que l'amplification de la politique urbaine programmée et réalisée à partir de 1925. Jusque en 1940, la municipalité s'efforcera de mener à terme son programme d'équipement même si l'accumulation des difficultés financières l'obligera à réduire ses ambitions. Par conséquent il serait plus juste de parler d'une politique locale urbaine modulée suivant la conjoncture économique et les contraintes budgétaires liées à la dynamique des tensions internes et aux fluctuations de la politique étatique notamment comme on le verra, en matière de crédits aux collectivités locales.

Figure 4



De 1925 à 1932 la forte croissance des dépenses communales traduit une stratégie municipale expansionniste que l'on peut analyser comme la réponse de la municipalité aux multiples aspects d'une crise de croissance urbaine qui caractérise alors le développement de la ville. Il est clair que la logique essentielle de la dynamique budgétaire et du stress financier qui l'accompagne est alors liée **à la pression des besoins et des demandes sociales**. Restée stationnaire entre 1880 et 1910 (150 à 160000 habitants) la population de Toulouse augmente à un rythme d'environ 1,4 % par an jusqu'à atteindre 220 000 habitants en 1940. Chaque année la ville doit accueillir environ 2 400 habitants supplémentaires. Si ce taux de croissance peut apparaître assez faible comparé à celui des années 1960 il marque cependant une rupture dans le développement de la ville. La croissance démographique est accompagnée de profonds changements dans les modes de vie liés à l'industrialisation, à l'essor des activités tertiaires et à l'extension de zones urbanisées à la périphérie du noyau urbain. Les exigences des salariés en matière d'équipements collectifs et de biens publics sont quantitativement et qualitativement différentes de ceux de la petite bourgeoisie possesseur d'un patrimoine dont une partie en biens fonciers ruraux.

Les équipes municipales républicaines et radicales élues de 1880 à 1912 ont fait une politique urbaine dans le prolongement de l'urbanisme "haussmannien" qui privilégiait la restructuration du centre-ville et laissait à l'abandon les *faubourgs populaires* aménagés au gré des lotisseurs privés à la périphérie de la ville. L'arrêt de toute politique d'équipement entre 1912 et 1925 explique pour une part l'acuité d'une crise urbaine qui frappe par ailleurs toutes les villes françaises. En 1925 la nouvelle municipalité socialiste est confrontée à une situation de sous-équipement dramatique : absence totale de viabilisation de la voirie dans les quartiers périphériques, insuffisance du réseau de distribution d'eau potable (sa capacité représente à peine la moitié des besoins estimés), éclairage public réduit à quelques becs de gaz dans les rues du centre, absence de tout réseau d'assainissement sans parler des écoles encombrées et des cimetières saturés. Les services qui sont assurés par des compagnies privées souffrent des mêmes carences et les industriels se plaignent de l'insuffisance et de la cherté du gaz et de l'électricité tandis que le réseau des transports en commun, vétuste, est limité à l'exploitation des trajets les plus rentables.

Ce n'est donc pas un hasard si dès la fin du XIXe siècle on observe une transformation remarquable des enjeux et des débats politiques locaux. Dominées

jusqu'alors par les grands conflits idéologiques nationaux et le clientélisme électoral, les luttes politiques locales sont de plus en plus étroitement articulées aux grands enjeux urbains. Dès 1900, émerge une série de mouvements sociaux et de luttes urbaines, à propos des transports, de l'octroi, des lotissements et du logement. Ces mouvements constituent un point d'appui essentiel pour l'implantation et l'élargissement de l'influence du Parti socialiste. Aux élections municipales de 1925, ce sont les "*faubourgs déshérités*" qui en votant massivement, assurent la victoire de la liste présentée par le parti socialiste SFIO.¹³

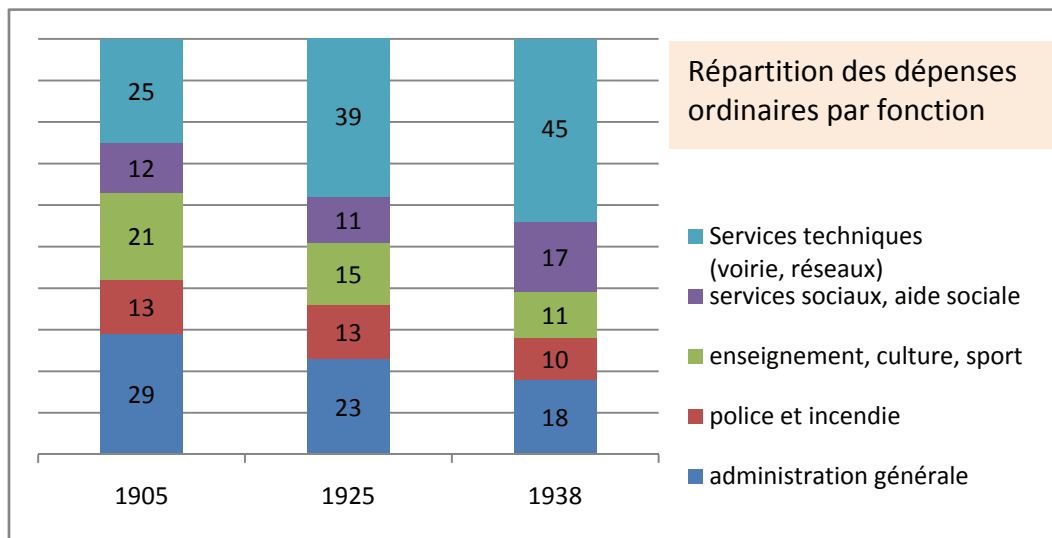
Pendant 15 ans, l'équipe municipale socialiste va s'efforcer de réaliser le programme très précis et complet qu'elle a présenté en 1925. L'analyse budgétaire montre l'ampleur indiscutable des réalisations effectuées. L'administration connaît un développement considérable que traduit sommairement la progression des effectifs du personnel communal : d'environ 2000 en 1920, les emplois passent à près de 3000 en 1940. Les services techniques, culturels et sociaux existants sont largement développés. La municipalité crée plusieurs services industriels exploités en régie : une usine d'incinération des ordures, une usine hydro-électrique, des bains-douches, un vaste parc des sports et des ateliers municipaux, comprenant notamment une importante fabrique de cercueils pour fournir le service municipal des pompes funèbres...

L'évolution de la structure des dépenses de fonctionnement exprime assez mal cet élargissement de l'interventionnisme municipal car, en fait, toutes les catégories de dépenses sont accrues dans des proportions considérables. La principale modification, l'augmentation des dépenses sociales à partir de 1932, est très directement liée à la crise et au chômage.¹⁴

¹³ La liste du parti socialiste qui avait déjà dirigé la municipalité de 1906 à 1908 et de 1912 à 1919 est élue avec 56,6 % des suffrages exprimés. La mobilisation des couches populaires des faubourgs - où la participation est pour la première fois plus forte que dans les quartiers du centre - porte la participation à ce scrutin à un taux sans précédent (77,4 % contre 67,3 % en 1919).

¹⁴ Voir l'importance des dépenses sociales dans les municipalités communistes de l'agglomération parisienne : J. P. BRUNET, Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge, 1890-1939, GRAL, CUJAS, 1981.

Figure 5

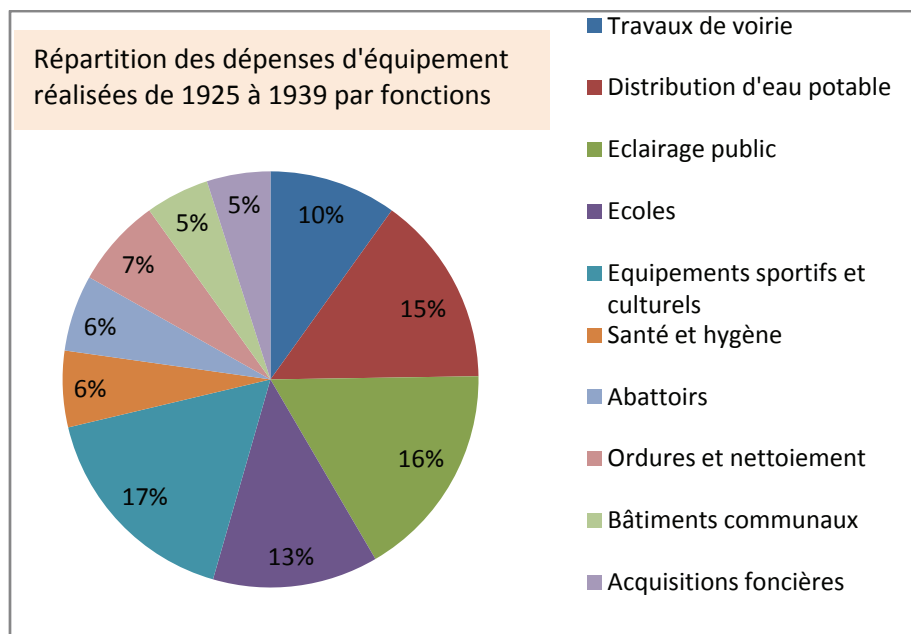


C'est cependant la politique d'équipement qui témoigne le mieux de la stratégie municipale face à la crise urbaine. Une estimation de la répartition des dépenses d'équipement, au sens actuel de dépenses augmentant le capital fixe, montre l'importance du financement local affecté aux infrastructures urbaines (voirie, éclairage public, alimentation en eau) qui représentent 42 % de l'ensemble. Les équipements sociaux (scolaires, culturels, sportifs, sanitaires et sociaux) ont recueilli 36 % du financement total, mais la valeur symbolique de ces équipements "visibles" dépasse leur valeur d'usage : la bibliothèque municipale à l'architecture moderniste, le vaste parc des sports avec sa « *plus grande piscine d'Europe* », les rutilants bains douches portent sur leur fronton monumental, autant que la nouvelle Bourse du travail et les immeubles HBM, la marque d'un projet global d'émancipation sociale et culturelle.

A ces dépenses directes d'équipement, il faudrait ajouter des transferts à des organismes para-municipaux : la ville verse à l'Office Municipal d'Habitations à Bon Marché une aide annuelle ; elle a pris en charge le remboursement d'un emprunt contracté par la société concessionnaire des transports en commun pour la modernisation de son réseau ; elle finance également la construction d'un nouvel hôpital et en 1938 avance à l'Etat les sommes nécessaires à la construction d'une caserne de gardes mobiles. Elle subventionne en outre l'aménagement par la Chambre de Commerce d'un aéroport. La

municipalité est donc au centre d'un vaste dispositif de financement public qui lui donne un poids assez conséquent sur l'économie locale.

Graphique 6



Ce dynamisme n'est pas sans avoir posé des problèmes cruciaux de ressources. Très vite, les élus socialistes ont compris que les espoirs qu'ils avaient mis dans les services municipaux industriels exploités en régie et dont ils attendaient d'importantes ressources nouvelles s'avéraient infondés. Les excédents de ces services même s'ils ne sont pas négligeables, c'est le cas notamment dans les services des pompes funèbres, de l'eau et l'usine d'électricité, restent cependant trop limités pour constituer un substitut à la fiscalité locale. Très vite également, ils abandonnent leur vieux projet de suppression des octrois non sans que cette décision ne suscite quelques remous dans le parti socialiste dont la suppression des octrois était un point fort du programme. Les tarifs sont même augmentés en 1928 et le périmètre de perception élargi en 1933 pour englober les nouvelles zones urbanisées, mesures qui se traduisent par un accroissement éphémère du produit de ces taxes. Les attributions substitutives de l'Etat sont en diminution constante : de 10 % des ressources propres à 3,8 % en 1940.

En conséquence, la seule marge de manœuvre dont disposent les élus pour financer leur politique reste l'augmentation de la fiscalité directe ou la création de nouvelles recettes comme l'autorise une loi votée en Août 1926 par le parlement en

réponse aux revendications de l'Association des maires. Six nouvelles taxes sont créées et mises en recouvrement dès 1928. Les trois plus productives sont la taxe sur les propriétés bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (qui correspond plutôt à un service rendu) et la taxe sur les véhicules automobiles ; les autres taxes, sur les billards, les garnis et les cercles, n'ont qu'un rendement négligeable. Ces nouvelles recettes qui représentent 6,5 % des ressources totales en 1928 restent stables jusqu'en 1933 puis diminuent. La création de ces nouvelles taxes et la croissance des recettes de certains services permettent de maintenir pendant quatre années consécutives la pression fiscale directe au même niveau, les produits des impôts directs augmentant alors grâce à l'enrichissement du potentiel fiscal de la ville lié à une conjoncture favorable de croissance économique.

Pour financer les équipements coûteux, usines d'incinération, réseau d'eau, modernisation des abattoirs, sans avoir recours aux emprunts qui sont chers, (les taux d'intérêts grimpent à 10 % en 1927 !), la municipalité paie les entreprises adjudicatrices en annuités étalées sur 20 ans, mode de paiement qui dans la conjoncture déflationniste qui suit sera finalement peu avantageux. Jusqu'en 1929 la situation financière de la ville reste cependant assez saine comme en témoignent deux ratios significatifs : la diminution du nombre de centimes additionnels pour insuffisance de revenu et l'allègement de la charge de la dette. La situation financière de la ville va se dégrader néanmoins très rapidement dès les premières manifestations de la crise économique et avant même que la municipalité n'engage un vaste programme anticrise.

III. Face à la crise économique : les limites d'une stratégie municipale

La crise fait sentir ses premiers effets à Toulouse à partir de 1931 lorsqu'une des principales entreprises de la ville licencie une partie de son personnel et qu'apparaissent les premières faillites dans le secteur du commerce. Le nombre des chômeurs augmente brusquement dans l'année 1932 (240 chômeurs au début de l'année, 2 000 à la fin) et culmine en 1936 (6000 chômeurs environ). L'optimisme des élus socialistes qui prévalait jusqu'en 1930 fait place à l'inquiétude dès les premiers licenciements et il est peu de réunions du conseil municipal où ne soit pas évoquée la récession. Cette

inquiétude est décuplée lorsque la crise commence à toucher l'agriculture régionale, véritable pilier de l'économie toulousaine.

Face à cette situation, l'attitude de la municipalité socialiste est claire : elle condamne la politique gouvernementale d'austérité et de déflation, se refuse à une simple gestion des effets sociaux de la crise (en particulier à payer des indemnités de chômage dont les municipalités ont à supporter la plupart de la charge) et préconise résolument une vigoureuse politique de relance fondée sur un programme de grands travaux. Cette action s'inscrit dans le cadre de solutions préconisées au niveau national (programme dit d'"outillage national") mais dont la mise en application, timide, est vite abandonnée.

En décembre 1931 le maire expose les grandes lignes d'un programme de grands travaux qui regroupe en fait différents projets antérieurement élaborés, programme susceptible selon lui d'occuper 4 000 chômeurs et dont le financement devrait être assuré par un emprunt de 70 millions (avec des intérêts bonifiés) somme qui représente près de deux fois et demi le total des emprunts réalisés depuis 1925 et équivaut à environ 80 % des dépenses totales de l'année 1930. Dans le même esprit, la municipalité exhorte les entreprises concessionnaires des services publics à élaborer leurs propres plans de modernisation et d'investissement.

Cependant, devant les réticences du gouvernement qui s'oppose à la réalisation des emprunts nécessaire, l'équipe municipale doit réviser en baisse ses objectifs. A la fin de 1933, en effet, le maire prend en le déplorant acte du refus du pouvoir central d'accorder l'emprunt de 40 millions voté pour couvrir une première tranche de dépenses. Le contrôle des prêts est alors un instrument de tutelle beaucoup plus contraignant que les subventions.¹⁵ A partir de 1932, 17 emprunts votés par le conseil municipal (sur les 34 demandés, soit la moitié) sont refusés par le gouvernement et la plupart des autres sont soit amputés soit réalisés avec des retards considérables. Tous les emprunts encaissés en 1933 et 1934 le sont auprès d'organismes privés (ce sont dans la plupart des cas des compagnies d'assurances).

¹⁵ J.C. Thoenig n'évoque pas cet aspect dans son étude sur l'allocation des subventions sous la IIIème République.

En dépit de la politique du pouvoir central dénoncée comme "malthusienne" et vivement contestée par les élus locaux qui lui opposent les solutions keynésiennes du New-Deal, l'équipe municipale va déployer des efforts considérables pour mobiliser les ressources nécessaires à sa politique de grands travaux. C'est évidemment l'emprunt qui apporte l'essentiel des ressources supplémentaires. En trois ans (1932-33-34) la ville emprunte environ 82 millions soit trois fois et demi plus que lors des trois années précédentes. Cette somme est même supérieure à celle des dépenses envisagées dans le cadre du programme de 1931. Les emprunts représentent alors 24 % des ressources totales cumulées, contre 10 % dans la période précédente. Leur volume diminue très sensiblement dans les trois années suivantes (en 1935-36-37) : la ville emprunte près de 30 millions dont 23 pour la seule année de 1937 (c'est une contribution à la politique de relance du Front Populaire) mais ces ressources sont amputées par la poussée inflationniste et une partie sert à payer la "dette flottante", c'est-à-dire à payer des dépenses déjà engagées. Cette politique conduit bien évidemment à un alourdissement de la charge de la dette qui absorbe 14,7 % des recettes propres en 1935 contre 12,1 % en 1931. Cet endettement contribue à aggraver le stress financier qui va conduire la commune au bord de la faillite en 1939.

Le processus d'aggravation du stress budgétaire peut être décrit fort simplement : la crise économique en réduisant le pouvoir d'achat des ménages, puis l'inflation des années 1936-37, amoindrit le rendement des taxes et des recettes qui sont plus ou moins directement liées au revenu et à la consommation des ménages. La municipalité doit compenser cette baisse par une augmentation des tarifs et des taxes (le périmètre de l'octroi est élargi en 1934) ou par un appel à la fiscalité directe. Retardée pour cause d'élection en 1929, l'augmentation de la pression fiscale est particulièrement élevée en 1930 et 1931, puis en 1936, après les élections municipales de 1935, et en 1938. Le nombre de centimes, bon indicateur de la pression fiscale, resté stable jusque en 1929 augmente de 41 % entre 1929 et 1934 puis de 52 % entre 1934 et 1939. Cet accroissement de la pression fiscale ne suffit cependant pas à rétablir l'équilibre budgétaire réel. Les retards de paiement comme les retards dans l'encaissement des recettes s'accumulent. La responsabilité de l'Etat est aussi en cause : ses retards dans le versement des subventions créent des difficultés de trésorerie. En 1939, pour la première fois, la municipalité doit demander au gouvernement une avance de 5 millions de francs pour insuffisance de trésorerie.

Les difficultés extrêmes auxquelles est confrontée l'équipe municipale à l'approche de la guerre marquent l'échec ou plutôt les limites de sa stratégie anticrise. La municipalité qui refusait en 1931 l'assistance sociale comme mode de gestion de la crise doit se résoudre à secourir les chômeurs et les "sans-travail" affluant des campagnes en quête d'indemnités. En 1938 les dépenses d'assistance et la caisse municipale de chômage pèsent très lourdement dans le budget communal : elles représentent alors plus de 10 % des dépenses totales et **22,5 %** des dépenses ordinaires réelles.

Conclusion

L'analyse ne saurait se limiter à la mise en évidence de l'accroissement des tensions budgétaires. Dans cette période où s'aiguisent les affrontements sociaux, la politique locale ne se réduit pas en effet à un simple problème « technique » de gestion financière. Comme dans la période précédente, le *stress budgétaire* des années 1930 est un fait éminemment social et politique. En témoigne au premier chef, le développement d'un mouvement social protestataire, porté par certains milieux de la bourgeoisie et de la petite bourgeoisie locale et directement lié aux problèmes et aux enjeux de la gestion municipale.¹⁶ Ce mouvement qui fédère au niveau local plusieurs organismes, des associations comme l'Association des propriétaires et la ligue de contribuables, et des institutions officielles comme les chambres consulaires et les syndicats patronaux, diversifié, exprime la convergence de quatre types de contestations de la gestion municipale socialiste :

- a) Une contestation culturelle qui porte surtout sur les nouvelles orientations de l'urbanisme et de l'architecture publique. Les vieilles associations culturelles regroupant les élites intellectuelles de la bourgeoisie locale en sont le fer de lance et s'insurgent contre le modernisme "*barbare*" de certaines opérations urbaines, modernisme architectural souvent associé à un contenu social (la construction de programmes HBM dans des sites urbains « privilégiés » soulève l'indignation).
- b) Une contestation essentiellement fiscale qui est conduite par un regroupement corporatiste autour de la Chambre de Commerce et d'Industrie. Ce groupe de pression exige un allègement de la pression fiscale concernant les entreprises mais ses actions

¹⁶ Ce mouvement social n'est qu'évoqué ici très schématiquement. Il inclut également des associations culturelles traditionnelles et reçoit le soutien de la presse conservatrice.

vis-à-vis des autorités municipales, restent relativement modérées car la CCI collabore par ailleurs avec celles-ci sur plusieurs projets importants pour le développement économique de la ville : aéroports, foire économique, liaisons aériennes et promotion touristique.

- c) Une protestation plus virulente sur la fiscalité est menée par la Ligue des contribuables, mouvement national, bien implanté localement. Elle est soutenue par la puissante association des propriétaires immobiliers. L'action protestataire de ce mouvement a un contenu idéologie nettement hostile au développement de l'interventionnisme public et bien évidemment à toute forme de socialisme municipal.
- d) Enfin les ligues fascistes exploitent politiquement cette convergence de mécontentements avec des objectifs qui dépassent bien entendu largement l'horizon des enjeux locaux.

Ce mouvement de contestation entretient un climat tendu dans la ville et entraîne une « politisation de droite » des enjeux de la gestion municipale. La guerre, la défaite et l'instauration du régime de Vichy mettent brutalement fin à quinze années de gestions socialistes qui en dépit de l'ampleur des défis posés par les trois crises que l'on vient d'évoquer ont profondément transformé la ville.

ANNEXES

Figure 7

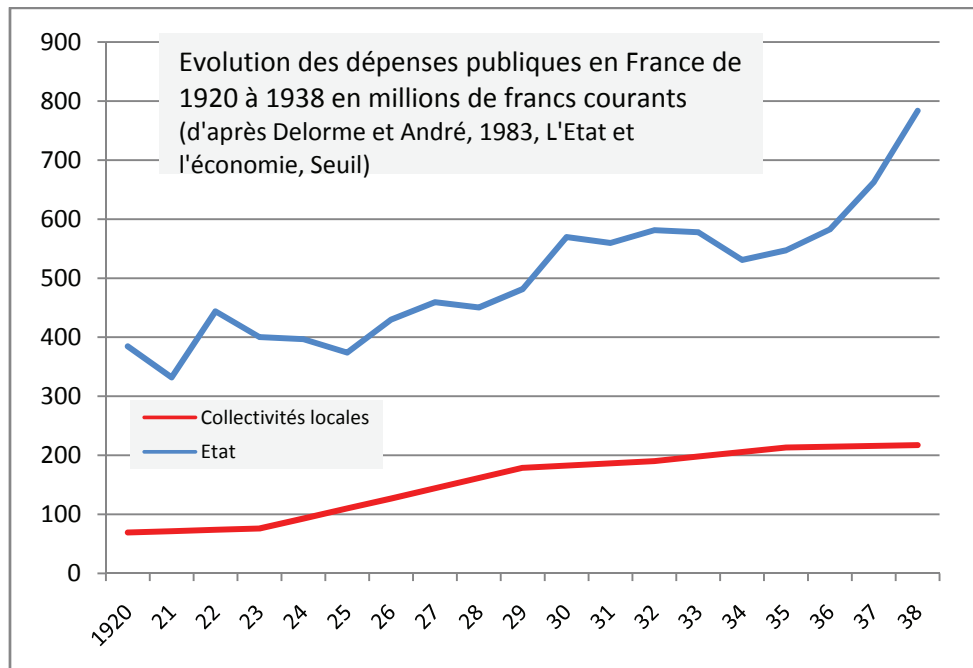


Figure 8

